

ВОПРОСЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В СФЕРЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО СТРАН ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И СНГ

Базарова Гульмира Сеиловна, Карагандинский государственный университет, Республика Казахстан

Введение. Одним из объективных законов развития законодательства в сфере прав человека на современном этапе является углубление взаимодействия международного и национального права, а объективно всевозрастающие международные интеграционные процессы порождают все больше взаимодействия между внутренним и международным правом.

Экономические права и свободы составляют собою особую группу прав и свобод личности в соответствии с конституционным законодательством как Республики Казахстан, так и других государств. Н.С.Бондарь отметив, что не во всех государствах «... названные права в большинстве конституций получают все же не столь высокое признание сравнительно с классическими гражданскими и политическими правами», отмечает что, «классическая теория и практики буржуазного конституционализма исходила из того что, качествами основных прав человека как естественных, неотъемлемых обладают лишь гражданские права и свободы, что же касается социально-экономических, то они в лучшем случае могут рассматриваться в виде «программных установок» законодателя».¹ Причина этого как отмечает Н. В. Котлова, заключалась в господствовавшем представлении о невозможности точно определить и квалифицировать эти права, поскольку они не могут порождать непосредственных обязанностей государства по их обеспечению и правовой защите.² Но все таки во многих научных исследованиях учеными выделяется самостоятельная категория социально-экономических прав, которые обладают целым рядом особенностей, отличающих их от других категорий прав. К таким особенностям относятся:

- распространённость на определённую - социально-экономическую и культурную - область жизни человека;
- допустимость рекомендательных, «нестрогих» формулировок

¹ Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. М., 1998. С. 112.

² Котлова Н. В. Экономические и социальные права // Права человека. М., 1999. С. 160.

базовых положений (например, «достойная жизнь», «справедливые и благоприятные условия труда», «удовлетворительное существование», «достоинство человека»), являющихся исходными категориями функционального назначения прав второго поколения;

- зависимость полноты осуществления позитивных прав от состояния экономики и ресурсов государства (этот фактор признаётся международными документами, такими как Всеобщая декларация прав человека (ст. 22), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 2) и экспертами в области прав человека).³

Социально-экономические права играют огромную роль для обеспечения правового статуса личности. Как отмечено в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., "идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен, только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами так же, как и своими гражданскими и политическими правами"⁴. Если учесть, что система социально-экономических прав является естественным и построенным с учетом уровня экономического развития государства и обеспечивается на основании внутреннего законодательства конкретного государства, то основные условия их обеспечения должны соответствовать международным стандартам в области прав человека. Данные международные стандарты направлены для обеспечения достойной жизни каждому человеку при наступлении соответствующих социальных рисков. В связи с чем вопросы имплементации норм международного права в национальную правовую систему является актуальной как для Казахстана, так и для стран СНГ. Данное обстоятельство обуславливается мировыми процессами глобализации, все возрастающей интеграцией в различных сферах жизнедеятельности общества, которая сопровождается повышением роли международного права. В том числе и те отношения которые регламентировались исключительно внутригосударственным законодательством. Процесс внедрения международных актов в национальное законодательство обеспечивающих реализацию и защиту социально-экономических прав включает в себя не просто деятельность законодательного апробирования норм международного права, но так же подразумевается, фактическая реализация международных обязательств внутригосударства. От уровня его реализации зависит не

³ Манин С.Н. Реализация и обеспечение социально-экономических прав граждан по законодательству республики казахстан// <http://group-global.org/kk/node/4155>

⁴ См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 // <http://www.un.org/>

только статус государства как устойчивого международного партнера, но и степень обеспечения и защиты прав и законных интересов человека, которые являются центральным элементом современного государства, что обуславливает актуальность их научного изучения.

Истоки международно-правовой регламентации и защита социально-экономических прав началось в 1948 г., когда самые важные из них были закреплены во Всеобщей декларации прав человека. Нодосих пор существуют определенные трудности в их признании. Так, Европейская социальная хартия, принятая Советом Европы в 1961 г., до сих пор ратифицирована не всеми государствами.

Обязанность государств в сфере защиты социально-экономических прав состоит в том, чтобы осуществлять прогрессивные экономические и социальные реформы, обеспечивать полное участие своего народа в процессе и выгодах экономического развития, использовать свои ресурсы для предоставления всем равных возможностей пользования данными правами. Как отмечается в ст. 7 Хартии экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 г., каждое государство несет ответственность за содействие экономическому, социальному и культурному развитию своего народа⁵.

Методологической основой исследования являются методы общенаучного познания: законы формальной логики, анализ и синтез, а также специально – правовые методы: историко-правовой анализ, обобщение правоприменительной практики, социологических и статистических данных, а также технико-юридический метод. Главным методом исследования является метод сравнительного правоведения. При анализе были использованы официальные документы, принятые государственными органами, статьи, доклады и иные материалы, полученные из официальных источников, в том числе, сайты государственных органов и НПО.

1. Конституционное закрепления вопросов имплементации норм международного права в национальную правовую систему

В XXI веке международное сотрудничество вступило с международными стандартами направленными на заащиту всего комплекса прав человека признанных и закрепленных на данный момент как самими государствами, так и международным сообществом. К таким правам относится и комплекс социально-экономических прав. По сути, в настоящий момент силами субъектов международного сообщества создано основное уложение международных стандартов в сфере закрепления и реализации

⁵ Хартия экономических прав и обязанностей государств (12 декабря 1974 г.)//<http://base.garant.ru>

социально-экономических прав. Как считает И.Я. Киселев содержание этих стандартов представляет собой концентрированное выражение опыта многих стран, плод тщательного отбора наиболее ценных и значимых норм национальных систем права.⁶

Источниками международно-правового регулирования отношений в сфере социально-экономических прав являются акты Организации Объединенных Наций (ООН) и Международной организации труда (МОТ), действующие в мировом масштабе, акты принятые региональными организациями государств и двусторонние международные договоры. В связи с чем можно считать установленным что, международно-правовое обеспечение прав человека – это многоуровневое сложное правовое явление.

Высокий статус международных источников придают им природу общепризнанных мировым сообществом принципов и норм. Речь идет об основных международных актах (Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г, о Конвенции Совета Европы "О защите прав человека и основных свобод, Европейская социальная хартия 1961 г. и др.). Но как практика показывает императивность общепризнанных принципов и норм международного права в области обеспечения социально-экономических прав определена членством государства в той или иной международной организации, сообществе и договорами и соглашениями определяющих условия применения актов данных организаций.

Составляя главный элемент единой системы конструкции конституции, права и свободы человека занимают центральное место в конституциях различных государств. Гармонизированное регулирование прав человека вытекает из унифицированных положений, закрепленных в конституциях: 1) международные договоры являются составной частью правовой системы государства; 2) права и свободы человека признаются согласно общепризнанным принципам международного права.

В этом отношении важным представляется закрепление в некоторых Конституциях положения о том, что в государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Основным Законом⁷ В современном мире около 90

⁶ Киселев И.Я.. Трудовое право России и зарубежных стран. Международные нормы труда. М.: Изд-во "Эксмо", 2005. 608 с.

⁷ См. часть 1 статьи 17 Конституцию РФ.

национальных конституций, принятых после 1948 года, содержат перечень фундаментальных прав, которые или воспроизводят положения Всеобщей декларации прав человека, или включены в них под ее влиянием.

Как уже говорилось основным правовым актом обеспечивающих имплементацию норм международного права является конституции государства. Соотношение международного и национального права решен в Конституции Республики Казахстан следующим образом. В статье 4 конкретно определяется место международных норм в национальной правовой системе Казахстана. Помимо того правовые позиции Казахстана по отдельным аспектам соотношения норм международного права и казахстанского законодательства, по поводу места международных договоров в системе действующего права, порядка их заключения и применения были конкретизированы в постановлениях Конституционного Совета РК⁸ Постановление Конституционного Совета РК «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» от 5 ноября 2009 года применительно международных норм трактует следующим образом: «Решения международных организаций и их органов, участником которых является Республика Казахстан, могут приобретать юридические свойства ратифицированного Республикой международного договора, в случае непосредственного указания на обязательный характер для Казахстана данных решений в международном договоре, ратифицированном Республикой Казахстан⁹. Не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения пункта 2 статьи 2 и пункта 2 статьи 91 Конституции о том, что суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления Республики»¹⁰.

В таких странах, как Бельгия, Нидерланды, Индия, Италия, США, положения Всеобщей декларации прав человека широко используются для толкования национальных законов, относящихся к правам человека. На них постоянно ссылаются суды этих стран. В

⁸ См. Постановление Конституционного Совета РК «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов» от 5 ноября 2009 года/<http://constcouncil.kz/k/www.kazpravda.kz/>.

⁹ См. там же.

¹⁰ Там же.

Основном Законе ФРГ предусмотрен даже порядок разрешения спорных вопросов, связанных с применением норм международного права. В частности, если у суда общей юрисдикции по конкретному делу возникли сомнения относительно того, является ли норма международного права составной частью федерального права и, соответственно, порождает ли она непосредственно права и обязанности для отдельного лица, он должен получить решение Федерального Конституционного Суда по этому вопросу. Конституционный Суд разрешает этот вопрос посредством толкования соответствующей нормы международного права. Таким образом, Федеральный Конституционный Суд наделен полномочием официального толкования норм международного права.

В настоящий момент соблюдение принципа примата норм международного права в процессе взаимодействия уже на базе действующих норм различных систем выступает одной из главных правовых гарантий соблюдения мира, взаимовыгодного и нормального сотрудничества между государствами. Хотя это не означает признания единства международного и национального права. То что касается Республики Казахстан, то необходимо отметить, что верховенство международного права в правовой системе Казахстана обеспечивается благодаря ст. 4 Конституции РК и можно сказать что данная статья конституции характеризует правовую систему Республики Казахстан открытой для норм международного права. Такая же позиция по определению места и роли международных актов и договоров в правовой системе определена и в п.4 ст.5 Конституции Республики Болгарии.¹¹ Однако на основе практики можно аргументировать что на национальную правовую систему не могут оказывать воздействие абсолютно все международные нормы и принципы. В соответствии с Европейским Соглашением об ассоциации между ЕС и Болгарией 1994 г стороны признают, что важным условием для экономической интеграцией Болгарии в Сообщество является сближение существующего и будущего болгарского законодательства с законодательством Сообщества. Болгария стремится к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества¹².

В рамках Европейского соглашения об ассоциации между ЕС и Болгарией 1994 г определенные отличия национальных правил, регламентирующих правомочие и признание судебных решений,

¹¹ Конституция Республики Болгарии//<http://bulgaris.ru/Konstitutuc.html>.

¹² См. Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между Республикой Болгария, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами - членами, с другой стороны (Брюссель, 8 марта 1993 г.).

усложняют стабильное функционирование внутренней правовой системы. В связи с чем в государстве возникла необходимость унифицировать коллизионные нормы, а также упростить формальности с целью ускорения и облегчения процедуры признания и исполнения судебных решений государствами-членами ЕС, определенные Соглашением. Например в целях достижения признания судебных решений по гражданским и коммерческим делам Регламентом № 44/2001 Совета ЕС о юрисдикции, признании и исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам было закреплено о необходимости того, чтобы правила, регулирующие юрисдикцию, признание и исполнение судебных решений, были установлены обязательным и непосредственно действующим законодательным актом Сообщества.¹³

Конституция Венгрии так же в ст.Р определяет порядок вступления в действие международных норм в следующем порядке «(2) Венгрия в целях выполнения ее обязательств, принятых в соответствии с нормами международного права, будет обеспечивать гармонию между внутренними и внешними законами¹⁴. (3) Венгрия будет уважать общепризнанные нормы международного права. Прочие источники международного права станут частью венгерской правовой системы после их публикации в другом законе¹⁵. Данная формулировка все таки требует обязательной ратификации международно-правовых норм в национальном законодательстве. Особый механизм признания и придания юридической силы международным договорам и соглашениям закреплен в конституции Польши. Так ст.89 Конституции Польши определены круг вопросов по которым необходимо «предварительное согласие выраженное в законе». если договор касается следующих вопросов:

- 1) мира, союзов, политических договоренностей или военных договоренностей,
- 2) гражданских свобод, прав или обязанностей, определенных Конституцией,
- 3) членства Республики Польша в международной организации,
- 4) значительного обременения государства в финансовом отношении,
- 5) вопросов, урегулированных законом, или в отношении которых Конституцией требуется издание закона.¹⁶

¹³ Регламент № 44/2001 Совета ЕС о юрисдикции, признании и исполнении судебных решений по гражданским и коммерческим делам**.

¹⁴ См. ст. Р Конституция - основной закон Венгрии (25 апреля 2011года).

¹⁵ См. там же Конституция / основной закон Венгрии (25 апреля 2011года).

¹⁶ Конституция Республики Польша ОТ 2 апреля 1997 г.

Кроме того Конституция Польши подробно оговаривает порядок рассмотрения и принятия решений по вопросам ратификации и денонсации международных договоров как Сеймом так и на референдуме. Как мы видим Польша более шепетильно относиться к вопросам придания юридической силы международным договорам и актам, хотя само государство является субъектом Европейского Союза, что подразумевает существование конкретных обязательств к правовой системе Европейского союза, которые носят обязательный характер.

Вопросы имплементации норм международного права в сфере закрепления и обеспечения социально-экономических прав и свобод человека и гражданина в странах СНГ решается как на конституционном уровне, так и на уровне актов принятых Содружеством независимых государств. На уровне конституции каждое государство формулировку определяет от степени признания международных актов и использования юридической техники изложения норм конституции. Так в ст.6 Конституции Кыргызской Республики указано «Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики. Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров»¹⁷.

Интересно с правовой точки зрения трактует юридическую силу международных актов и договоров Конституция Азербайджанской Республики. Так в соответствии со ст. 148 ч.II. «Международные договоры, стороной которых является Азербайджанская Республика, - неотъемлемая составная часть системы законодательства Азербайджанской Республики» и в ст. 151 определена условия применения международных актов следующим образом «При возникновении противоречия между нормативно-правовыми актами входящими в систему законодательства Азербайджанской Республики (исключая Конституцию Азербайджанской Республики и акты, принятые путем референдума), и межгосударственными договорами, стороной которых является Азербайджанская Республика, применяются международные договоры.¹⁸ Статья 8. Конституции Республики Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Весьма широко вопросы имплементации

¹⁷ Конституция Кыргызской Республики// http://www.gov.kg/?page_id=263&lang=ru.

¹⁸ Конституция Азербайджанской Республики// ru.president.az/azerbaijan/.

международного права отражены в Конституции Российской Федерации. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (часть 4 статьи 15). Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.¹⁹

В соответствии со ст. 4 Конституции РК, ратифицированные международные договоры, наряду с общеизвестными международными принципами и нормами включаются в состав правовой системы Республики Казахстан. Однако вышеперечисленные источники международного права по своей характеристике являются неоднородными. Данное обстоятельство отражается, в первую очередь, на правовом механизме их применения. Речь идет о применении названных источников международного права. Проблема применения данных международных документов в значительной части решена в законе РК "О международных договорах Республики Казахстан" от 30 мая 2005 года. В соответствии со ст.20 этого закона «Каждый действующий международный договор Республики Казахстан подлежит обязательному и добросовестному выполнению Республикой Казахстан».²⁰ В этой связи в нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан» особо подчеркивается, что при применении договорных норм международного права в Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией РК и признанными республикой нормами международного права.²¹ В соответствии с данным Постановлением положения официально опубликованных международных договоров РК, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в РК непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров РК принимаются соответствующие правовые акты. Именно в последнем случае и применяется процедура имплементации норм международных актов. Таким образом, механизм непосредственного применения международных норм в правовой системе РК имеет

¹⁹ Конституция Российской Федерации// constitution.ru.

²⁰ О международных договорах Республики Казахстан Закон Республики Казахстан от 30 мая 2005 года N 54// <http://www.adilet.gov.kz/ru/node/23806>.

²¹ См. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 10 июля 2008 года № 1 «О применении норм международных договоров Республики Казахстан».

дифференцированный правовой механизм реализации. Такого подхода и позиции придерживаются Международная Организация Труда, Всемирная организация здравоохранения, Содружество Независимых Государств. Такому выводу можно прийти на основании содержания основных Конвенций и Рекомендаций международных организаций, где часто встречаешь юридические обороты «каждая страна определяет характер и форму процедур,... принимаются меры, соответствующие условиям страны», «национальное законодательство определяет в какой мере гарантии, предусмотренные, Конвенцией будут применяться», «заявление имеет силу, если оно оправдано уровнем развития страны» и т.д. Из чего возникает вывод что не все международные акты подлежат непосредственному и прямому применению.

Как мы видим из норм конституций стран входящих в состав СНГ, в основном на конституционном уровне признают безусловное верховенство конституций, но и есть положения признающих примат международного права. Но как конституционная практика показывает примат норм международного права в каждом государстве закреплен с учетом определенных оговорок. Непосредственное действие верховенство норм международного права в сфере защиты прав человека провозглашается конституцией Кыргызской Республики, что исключает необходимость ратификации и имплементации их в национальное законодательство. Совсем сухо и кратко это данный вопрос регламентирован Конституцией Беларусь. Вопросы ратификации международных актов и включения их в правовую систему в конституции Республики Армения оговорено более конкретно. Так в соответствии с ст.6 «Международные договоры вступают в силу только после их ратификации или утверждения. Международные договоры являются составной частью правовой системы Республики Армения. Если ратифицированными международными договорами устанавливаются иные нормы, чем те, которые предусмотрены законами, то применяются эти нормы. Международные договоры, противоречащие Конституции, не могут быть ратифицированы»²²

1. Европейский опыт гармонизации международно-правовых норм в национальное законодательство

Одной из форм имплементации норм международного права в национальное законодательство является нормотворчество интеграционных международных объединений государств, таких как Европейский Союз (ЕС) или Содружество независимых государств (СНГ). Одним из таких интеграционных объединений является

²² Конституция Республики Армения// parliament.am/legislation.php.

Европейский Союз. В своей деятельности Евросоюз сформировал свою исключительную наднациональную правовую систему, базирующуюся на принципах верховенства и прямого действия собственных правовых норм. По мнению С.Кашкина «По своим источникам, формам и методам правотворчества и правоприменения, механизмам защиты юридических норм и так далее в Европейском союзе возникла особая самостоятельная правовая система, обособливающаяся от международного (публичного) права, но при эволюции в направлении национального права не превратившаяся в его полный аналог»²³. Европейская правовая система часто видится как самая успешная из всех областей интеграции, которая дальше остальных пошла на ограничение национального суверенитета во имя достижения общеевропейских задач. Если в целом ЕС можно охарактеризовать как международную организацию, то с точки зрения правовой перспективы ЕС действует больше как федеральная система. Данное утверждение доказывается следующими нормами Договора о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) Статья 288 «Для осуществления компетенции Союза институты принимают регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения. Регламент имеет общее действие. Он является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах. Директива имеет обязательную силу для каждого государства-члена, кому она адресована, в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения»²⁴ В то время как международные организации, в основном, основываются на добровольном сотрудничестве национальных правительств, не имея эффективного судебного механизма давления на государства-члены с целью их принуждения к исполнению международных договоров, то в Евросоюзе нарушения Договоров ЕС могут быть опротестованы в судебном порядке через международную судебную систему, то есть Судом ЕС.²⁵ Так, например дело «Коста против ЭНЕЛ» 1964 г. в судебной практике Суда ЕС является одним из первых сенсационных и исторических дел, рассмотренных Судом ЕС. Рассматриваемое решение стал точкой опорой обеспечения верховенства права ЕС и в настоящее время, закреплён на уровне первичного права, в Декларации № 17 о примате,

²³ Кашкин С. Конституция для Европы: принципиально новый этап развития конституционализма // Вестник Европы - 2004, №12.

²⁴ Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.) // base.garant.ru.

²⁵ Хобби Ю. С. Проблема определения правовой природы Европейского союза // Международное публичное и частное право", 2009, N 3.

приложенной к Лиссабонскому договору 2007 года. Предметом дела был запрос о толковании статей 102, 93, 53 и 37 Договора ЕЭС, направленный в Суд ЕС в соответствии со статьей 177 Договора ЕЭС Миланским магистратом [Giudice Conciliatore], в целях вынесения решения в преюдициальном порядке по иску, находящемуся на рассмотрении в указанном суде, против Национального совета по электроэнергии.²⁶ В рамках данного дела Судом ЕС рассматривал вопрос по следующим направлениям. Первый вопрос, рассмотренный Судом ЕС, касался самостоятельности права Сообществ, как отдельной правовой системы, возможности наделения правами и обязанностями частных лиц и обязанности государств-членов непосредственно применять нормы уровня ЕС. Суд выдвинул постулат, согласно которому, Право Европейских Сообществ является самостоятельной правовой системой, которая непосредственно наделяет правами частных лиц, обязанностями государства-члены, и данные права должны получать судебную защиту.²⁷ Обоснование данного спора вполне логична и резонна, так как образующая Европейское Сообщество, государства передали части своей компетенции на наднациональный уровень, тем самым выведя часть функций национальных органов и возникающих в связи с этим полномочий специальным органам Сообщества и заранее соглашаясь с их решениями. Из чего можно выделить основную идею, изложенную в данном решении, ставшей фундаментальным для обеспечения верховенства права ЕС, т.е. «раз все государства-члены отказались от части компетенции в пользу Союза, они не могут изменять при имплементации содержание норм права ЕС, оно должно действовать самостоятельно, а государства-члены лишь могут издавать акты, основанные на нем. Отсюда следует, что право ЕС обладает очень важным признаком – верховенством». Как мы видим данное решение придает нормативную верховенство праву ЕС по отношению к внутригосударственному праву стран-членов ЕС, что доказывает существование в нынешней Европе уникальную в своем роде правовую систему ЕС. Механизм обеспечения верховенства правовых актов ЕС изначально закрепляется нормами Договора о вступлении в ЕС и Протоколами относительно Договора и Акта о присоединении.²⁸, что

²⁶ Фомин Д Коста против ЭНЕЛ <http://eur-lex.europa.eu/>.

²⁷ Фомин Д Коста против ЭНЕЛ <http://eur-lex.europa.eu/>.

²⁸ Протоколы относительно Договора и Акта о присоединении Чехии, Эстонии, Кипра, Латвии, Литвы, Венгрии, Мальты, Польши, Словении, Словакии. Соглашения, заключенные Советом на основании статьи 6 Шенгенского протокола, имеют обязательную силу для новых государств-членов с 1 мая 2004 г. В том, что касается конвенций или документов в сфере правосудия и внутренних дел, которые

уже направлен на обеспечение верховенства права ЕС над национальной правовой системой при подписании данных соглашений и протоколов при вхождении в состав Сообщества. Итак рассматривая вопросы имплементации норм ЕС в национальное законодательство государств-членов Сообщества, то можно сказать что данные нормы строятся на следующих принципах:

- Верховенство права Сообществ по отношению к праву государств-членов.
- Прямое действие права Сообществ.
- Интегрированность норм права Сообществ в национальные системы права государств-членов.
- Юрисдикционная защита права Сообществ, осуществляемая судебными учреждениями Сообществ и государств-членов.

Проявление и реализация данных принципов закреплены как обязательство государств-членов вступивших в Сообщество, так и решениями Суда ЕС.

2. Опыт стран СНГ по имплементации международно-правовых норм в национальное законодательство

Одним из форм имплементации норм международного права регионального характера в странах СНГ является – модельное законодательство Содружества Независимых Государств. Модельный закон (англ. model law) - рекомендательный законодательный акт, принимаемый законодательным институтом федеративного государства, государственного объединения или международной организацией в целях согласования нормативной ориентации субъектов законодательной деятельности членов соответствующего объединения²⁹. Также Шестакова Е. дает свое толкование модельному закону«...Модельный закон Содружества Независимых Государств – законодательный акт рекомендательного характера, принятый Межпарламентской Ассамблеей с целью сближения правового

неотделимы от реализации целей Договора о Евросоюзе*(8), новые государства-члены обязаны:

а) присоединиться к тем из них, которые на 1 мая 2004 г. были открыты для подписания нынешними государствами-членами, а также к тем, которые были подготовлены Советом в соответствии с разделом VI Договора о Евросоюзе*(9) и рекомендованы государствам-членам для принятия; б) ввести административные и иные положения, аналогичные тем, какие были приняты к 1 мая 2004 г. нынешними государствами-членами или Советом с целью облегчить практическое сотрудничество между институтами и организациями государств-членов, работающими в сфере правосудия и внутренних дел// <http://eulaw.ru/tre>.

²⁹ Юридическая энциклопедия// <http://right777.ru/>.

регулирования конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах Содружества...»³⁰, которое совпадает с нормой Положения о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств³¹.

Модельное законодательство СНГ можно представить в следующем виде:

- а) акты глав-государств и правительств, иных органов СНГ;
- б) модельные (рекомендательные) законодательные акты МПА СНГ;
- в) многосторонние соглашения СНГ;
- г) двусторонние договоры государств-участников;
- д) согласованное применение актов национальных законодательств.³²

Многие ученые-правоведы рассматривают модельные акты как форма рекомендательных документов и не включают их в число источников международного права. Это связано с тем, что модельные акты как рекомендательные документы, принимаемые в рамках международной организации или международного сообщества не возлагают на государства каких либо юридических обязательств, а используют более мягкие механизмы воздействия на национальную правовую систему. В связи с чем, отступление государств от какой либо модели не влечет международно-правовой ответственности, в том числе и за нарушение принципа добросовестного соблюдения международных обязательств. В связи с чем можно согласиться с утверждением А.Н. Морозова, который отмечает, что модельные акты не регулируют международные отношения государств, а нацелены на гармонизацию национальных законодательств и выработку взаимоприемлемых подходов к тем или иным вопросам внутригосударственной правовой регламентации³³. Так же вопросы гармонизации законодательств Ю.А. Тихомировым определяется в качестве одной из форм согласованного правового развития национальных законодательств, причем гармонизация законодательств

³⁰ Шестакова Е. Модельное законодательство СНГ//модельное законодательство СНГ.

³¹ Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств// <http://www.iacis.ru/about/documents/>.

³² Шестакова Е. Теоретические и практические аспекты применения модельного законодательства в странах СНГ // Право и политика", 2005, N 4.

³³ См.: Морозов А.Н. Влияние на национальное законодательство рекомендательных (модельных) актов // Международное право и национальное законодательство. М., 2009. С. 274.

подразумевает в первую очередь согласование общих подходов и концепций развития национальных законодательств³⁴. Представляется, что согласование таких подходов может осуществляться как путем международно-правового сотрудничества, так и более мягкими средствами.

В отличие от обязательных норм права ЕС модельные законы СНГ не является обязательным для законодательных органов стран СНГ и служит для них нормативно-ориентирующим стандартом. Основной особенностью модельных актов заключается в том что они являются своеобразным связывающим звеном между нормами международного и внутреннего права. При разработке модельных законов учитываются основные принципы и содержание норм международного права, при этом должно быть принято во внимание их отражение в нормативно-концентрированном виде в национальных законодательных актах различных государств, которые по своим национальным, историческим, политическим и национальным правовым системам отличаются друг от друга. В связи с чем им свойствен рекомендательный характер, которое не исключает существование императивных норм, признаваемых в порядке добровольных самообязательств. Хотя в соответствии с Уставом СНГ, где в ст.20 сказано «Государства-члены осуществляют сотрудничество в области права, в частности, путем заключения многосторонних и двусторонних договоров об оказании правовой помощи и способствуют сближению национального законодательства. В случае противоречий между нормами национального законодательства государств-членов, регулирующего отношения в сферах совместной деятельности, государства-члены проводят консультации и переговоры с целью выработки предложений для устранения этих противоречий»³⁵ Как мы видим в отличие от Договора о функционировании Европейского Союза, которая определяет обязательность некоторых актов принимаемых этой международной организацией, Устав СНГ не закрепляет обязательность каких либо норм в сфере общего правового регулирования в едином пространстве СНГ.

На процесс имплементации в национальное законодательство норм модельного закона в различных сферах правового регулирования, в том числе и в сфере обеспечения социально-экономических прав и свобод человека влияет множество факторов, таких как : внутренняя политическая ситуация, различный экономический уровень развития

³⁴ Подробнее см.: Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996.

³⁵ Устав Содружества Независимых Государств принятый 22 января 1993 года// <http://www.cis.minsk.by/>.

стран СНГ, международный политический, экономический статус и международные и межгосударственные обязательства государств-членов СНГ. Кроме того использование государствами классических международных средств сотрудничества не всегда оказывается эффективным, по определенным объективным причинам. Как отмечает О.И. Тиунов, методологически важным является понимание социальной ценности как условия эффективности правовой нормы³⁶. Также следует согласиться с А.А. Каширкиной в том, что теоретизация и декларирование отдельных положений, используемые в международно-правовых актах, в ряде моментов могут стать губительными при их внедрении в национальное законодательство³⁷. В таких случаях государства применяют более мягкие и более эффективные механизмы сотрудничества рекомендательного характера. Особенно это касается вопросов гарантированности и обеспечения социально-экономических прав.

Вопросы имплементации норм направленных на реализацию и гарантию социально-экономических прав установленных в международных актах (Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Европейская социальная хартия 1961 года (в редакции 1996 года), Устав Всемирной организации здравоохранения 1946 года, Европейский кодекс социального обеспечения 1990 года, конвенции и рекомендации Международной организации труда и др.) всегда порождает как экономические, так и организационно-правовые сложности, так как это связано с тем что прямое регулирование нормами международного права данной категории прав на национальном уровне представляется проблематичным по следующим соображениям:

– специальное регулирование социально-экономических прав человека в международно-правовых актах практически отсутствует, есть разрозненные положения, не всегда скоординированные друг с другом;

– в актах международного права нет единства подхода относительно определения субъекта социально-экономических прав: одни правовые нормы устанавливают право человека, другие – право

³⁶ См.: Тиунов О.И. Влияние международно-правовых норм на законодательство стран СНГ // Закон: стабильность и динамика: Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1 - 23 июня 2006 г. / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007. С. 16.

³⁷ См.: Каширкина А.А. Международно-правовое сотрудничество в борьбе с экстремизмом // Правовое противодействие экстремизму: Науч.-практ. пособие / Отв. ред. В.П. Кашепов. М., 2008. С. 240.

гражданина. Такая же несогласованность в терминах содержится и в национальном законодательстве, что не гарантирует права многих негражда либо лиц без гражданства и тем самым (по формальным признакам) противоречит нормам международного права.

В настоящее время Межпарламентской Ассамблеей СНГ были приняты ряд модельных правовых актов, которые определяют основные механизмы реализации социально-экономических прав гражданами на территории государств Сообщества.

В рамках гармонизации национальных законодательств и для единообразного применения международных актов в структуре СНГ был создан Экономический Суд СНГ, основной целью деятельности которого является обеспечения единообразного применения соглашений государств-участников Содружества Независимых Государств и основанных на них экономических обязательств и договоров путем разрешения споров, вытекающих из экономических отношений³⁸. К ведению Экономического Суда относится разрешение межгосударственных экономических споров:

- возникающих при исполнении экономических обязательств, предусмотренных соглашениями, решениями Совета глав государств, Совета глав правительств Содружества (далее - акты Содружества) и других его институтов;

- о соответствии нормативных и других актов государств-участников Содружества, принятых по экономическим вопросам, соглашениям и иным актам Содружества.

- осуществляет толкование применения положений соглашений, других актов Содружества и его институтов³⁹. На сегодняшний день решения, принятые Экономическим Судом СНГ касаются таких актуальных вопросов жизнедеятельности государства, как: социальные и правовые гарантии военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы и членов их семей; прав на льготный проезд инвалидов и участников Великой Отечественной войны; правового положения беженцев и вынужденных переселенцев; правового статуса трудящихся-мигрантов и порядка социальных выплат; гарантий и льгот в области пенсионного обеспечения граждан государств.⁴⁰ Так, при разрешении вопросов, касающихся пенсионного обеспечения и

³⁸ Каменкова Л.Э. Роль Экономического Суда Содружества Независимых Государств в защите социально-экономических прав граждан// <http://www.enu.kz>.

³⁹ См. Соглашение "О Статусе Экономического Суда СНГ" || от 6 июля 1992 г.// sudsng.org.

⁴⁰ Обзор судебной практики Экономического Суда СНГ по делам о толковании межгосударственных соглашений о гарантиях социально-экономических прав различных категорий граждан государств-участников СНГ// sudsng.org/.

обязательного государственного страхования военнослужащих, Экономический Суд в решении от 4 сентября 1996 года обратил внимание государств на приоритетность правил международного договора перед нормами национального законодательства⁴¹. Следует признать, что Экономический суд выполняет важную функцию в формировании рекомендательных актов для стран СНГ в процессе осуществления толкования определенных актов. Осуществляя толкование по запросам органов СНГ, Экономический суд способствует развитию не только права СНГ, но и законодательства государств-членов. По функциональным полномочиям Экономический суд СНГ фактически не является судебным учреждением. Данный правовой статус определяется такими особенностями формирования и структуры суда, как отсутствие независимости судей, превращение их в международных должностных лиц, а также введение в структуру Суда Пленума, состоящего из государственных должностных лиц. Конечно такой статус в корне отличает его от успешно работающих судебных учреждений других региональных интеграционных объединений.

Но практика гармонизации законодательств стран СНГ показывает, что государства Содружества при регулировании отношений в сфере социально-экономических действуют несогласовано. В основном имплементация норм модельного законодательства нашла свое отражение только по определенным программам сотрудничества между странами СНГ. В этой связи можно констатировать, что решение существующих экономических и политических проблем не видится через призму модельных законов. В целом в Республике Казахстан, как и в других странах СНГ для гармонизации национального законодательства международным актам Постановлением Правительства РК от 9 декабря 2003 года №1251 была создана Межведомственная комиссия по международному гуманитарному праву и международным договорам по правам

⁴¹ Обзор судебной практики Экономического Суда СНГ по делам о толковании межгосударственных соглашений о гарантиях социально-экономических прав различных категорий граждан государств-участников СНГ: Экономический Суд пришел к выводу, что положения Соглашения между государствами-участниками СНГ о социальных и правовых гарантиях военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей от 14 февраля 1992 года; Соглашения о гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения от 13 марта 1992 года; Соглашения о порядке пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей и государственного страхования военнослужащих государств-участников СНГ от 15 мая 1992 года подлежат безусловному выполнению государствами-участниками даже в том случае, если в законодательстве государства-участника содержатся правила, противоречащие указанным соглашениям//// sudsng.org/.

человека⁴². Основной задачей Комиссии является выработка предложений по вопросам: обеспечения выполнения международно-правовых обязательств РК в области международного гуманитарного права и международных договоров по правам человека; имплементации принятых РК норм и принципов международного гуманитарного права и международных договоров по правам человека; совершенствования национального законодательства в соответствии с нормами международного гуманитарного права и международных договоров по правам человека, участницей которых является РК⁴³. Данное обстоятельство доказывает что СНГ как региональная международная организация и страны Содружества стремятся унифицировать национальные законодательства.

⁴²Положение о Межведомственной комиссии по международному гуманитарному праву и международным договорам по правам человека// <http://adilet.zan.kz/>.

⁴³ Положение о Межведомственной комиссии по международному гуманитарному праву и международным договорам по правам человека// <http://adilet.zan.kz/>.